



## ANTECEDENTES

**PRIMERO.** La Dirección General de Recursos Humanos y Organización Administrativa (la Dirección) remitió a la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda, el 13 de enero de 2000, la primera redacción del Proyecto de Decreto Legislativo de referencia, acompañado de sus antecedentes, constituidos, en lo esencial, por el expediente del mismo Proyecto ya tramitado en 1999, en el que recayó el Dictamen 60/99, de este Consejo, en el que se advertían ciertas insuficiencias en el ámbito de la delegación legislativa que autorizaba la refundición. Se une también informe de la Dirección, del 11 de enero anterior, detallando el proceso de refundición seguido y los criterios tenidos en cuenta.

**SEGUNDO.** El 31 de enero se emitieron los informes del Servicio Jurídico y de la Secretaría General de la Consejería, siendo a continuación sometido el Proyecto al análisis del Consejo Regional de la Función Pública que, según certificación del 7 de febrero de 2000 expedida por su Secretario, formuló por unanimidad informe favorable.

**TERCERO.** Sometido al informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, fue evacuado por ésta mediante comunicación del 15 de marzo de 2000, concluyendo en la emisión de parecer favorable, con ciertas observaciones.

**CUARTO.** A la vista de los informes citados, la Dirección elaboró el texto definitivo del Proyecto, que figura autorizado por el Vicesecretario de la Consejería el día 30 de marzo de 2000, tras lo cual fue remitido a este Consejo Jurídico con sus antecedentes y la solicitud de Dictamen.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## CONSIDERACIONES

### **PRIMERA. Carácter del Dictamen.**

El artículo 12.3 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, establece que corresponde a éste emitir dictamen preceptivo sobre proyectos de decretos legislativos, caso del instruido por la Consejería de Economía y Hacienda para aprobar el texto refundido de la Ley de Ordenación de Cuerpos y Escalas de la Administración Regional. Por esa razón procede emitir el presente Dictamen con carácter preceptivo, tal como requiere el Consejero consultante.

### **SEGUNDA. Sobre el procedimiento de elaboración.**

Ni la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración Regional (en adelante, Ley 1/1988) ni el Reglamento de la Asamblea Regional, ni la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, contienen una regulación explícita para este procedimiento. A la vista de esa ausencia, la opción adoptada para la tramitación del expediente, aun sin seguir por analogía el procedimiento para la elaboración de reglamentos, que también sería aceptable, es una opción válida en la medida que ha compuesto un procedimiento que integra los diversos trámites que las variadas normas exigen. El resultado final cuenta con las garantías que son deseables en la producción de disposiciones de carácter general, puesto que la propuesta surge de la Consejería competente, consta el informe del

Servicio Jurídico de la misma y el de la Dirección de los Servicios Jurídicos y, además, se ha dado audiencia al Consejo Regional de la Función Pública, que ha expresado su parecer favorable por unanimidad.

Consta, además, el informe del Secretario General exigido por el artículo 50.2, h) de la indicada Ley 1/1988, por lo que cabe entender ultimados los trámites exigibles legalmente, sin perjuicio de señalar que, siendo el texto definitivo resultado de la asunción de ciertas observaciones formuladas por la Dirección de los Servicios Jurídicos, no existe documentación en la que quede constancia expresa de las incorporadas y rechazadas, lo que, lógicamente, no favorece el análisis del texto remitido.

### **TERCERA. De carácter general.**

#### **I. Habilitación normativa.**

La Disposición Final Primera de la Ley 11/1998 autorizaba al Consejo de Gobierno para aprobar un texto refundido de la Ley 4/1987, de 27 de abril, de Ordenación de Cuerpos y Escalas de la Administración Regional, que incluyera las modificaciones introducidas en la misma por un conjunto de leyes que expresamente cita. A tal fin se elaboró por la Consejería competente el Proyecto de Decreto Legislativo, respecto al cual este Consejo evidenció, en su Dictamen 60/99, que tal autorización había obviado la modificación a la Ley de Cuerpos y Escalas realizada por la Ley 11/1990, de 26 de diciembre, que creó el Cuerpo de Matronas; se advertía, además, de que otras modificaciones reales de la Ley de Cuerpos y Escalas se contenían en sedes normativas impropias, incluso en normas ajenas a la delegación concedida, razones por las cuales el objetivo perseguido, una regulación única de la materia, no se podría alcanzar.

Esa fue la causa que movió a promover una nueva autorización legislativa para refundir, que ahora la Ley 9/1999, de 27 de diciembre (Disposición Final Segunda), al ampliar el nuevo ámbito de la habilitación, extiende, además de a las normas recogidas por la Ley 11/1998, a la Ley 3/1986, de 19 de marzo, a la Ley 11/1990, de 26 de diciembre y a la propia Ley 11/1998, de 28 de diciembre.

Así definido el marco objetivo de la refundición, corresponde simplemente añadir que la misma encuentra habilitación suficiente en la citada Ley 9/1999, que alcanza a la regularización, aclaración y armonización de los textos que se refunden. El poder normativo delegado que se ejerce encuentra en ese contexto el límite que ha impuesto el poder legislativo delegante.

#### **II. Criterios seguidos para la refundición.**

El Consejo Jurídico, en el ya citado Dictamen 60/99, expresó que *"las pautas que han sido tomadas por la Dirección General impulsora para elaborar el proyecto de Decreto-Legislativo quedan perfectamente reflejadas en su informe de 18 de febrero de 1999 y son acordes, en términos generales, con la autorización concedida por la Asamblea para aprobar la refundición. Así puede observarse desde el punto de vista formal que se ha distinguido entre los preceptos de la Ley 4/1987 refundidos, que figuran en anexo, y los relativos al acto aprobatorio del mismo, que cuenta con una disposición final única comprensiva de la cláusula de entrada en vigor. Desde el punto de vista material, el informe citado es suficientemente expresivo de la labor llevada a cabo y, en términos generales, digno de ser compartido. Así, el criterio de este Consejo Jurídico es coincidente con el mismo en cuanto a la adición de un índice, a la sustitución de la expresión "Administración Regional" por "Administración Pública de la Región de Murcia", al epigrafiado de los artículos, al intercambio de numeración entre los artículos 4 y 5 por razones sistemáticas y a la más correcta denominación del Cuerpo de Gestión Administrativa".*

Al ser el presente Proyecto una continuación o ampliación del entonces elaborado y dictaminado, tales apreciaciones conservan su vigencia, así como las referentes a la

eliminación de las disposiciones adicional undécima y transitoria cuarta de la Ley 4/1987, por ser dictadas en su día con el exclusivo fin de procurar la efectiva ordenación práctica del sistema funcionarial anterior a dicha Ley.

El informe de la Dirección, de 11 de enero de 2000, expone con claridad y amplitud los criterios seguidos para refundir los textos legales objeto de la habilitación, correspondiendo ahora centrar el estudio en las adiciones a dicha habilitación realizadas por la Ley 9/1999, remitiéndonos, para lo demás, a lo que quedó dicho en el Dictamen 60/99. No obstante, sí debemos dejar sentado que las observaciones de técnica normativa en él reflejadas han sido asumidas por la Consejería y constan incorporadas al Proyecto (ubicación de la disposición derogatoria e inclusión de una Exposición de Motivos).

#### **CUARTA. Contenido del Proyecto.**

El informe de la Dirección, ya reseñado en Antecedentes, expresa de manera completa y detallada la procedencia de los preceptos que componen el texto refundido, comprendidos todos ellos en el ámbito de la autorización concedida. Se ha realizado una reestructuración sistemática de los contenidos con el fin de dotar de claridad al texto, virtud que, desde luego, cabe apreciar, además de alcanzarse así un texto completo.

El objeto fundamental del presente Dictamen ha de centrarse en las nuevas normas que se autoriza a refundir, en virtud de la habilitación concedida por la Ley 9/1999, ya citada, no incluidas en la anterior habilitación concedida mediante la Ley 11/1998. En concreto, a las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, quinta y séptima de la Ley 3/1986, de 19 de marzo, de Función Pública de la Región de Murcia; a la Ley 11/1990, de 26 de diciembre y a la Ley 11/1998, de 28 de diciembre. Respecto al restante contenido de la refundición ya conoció el Consejo Jurídico su Proyecto, emitiendo su parecer, como ha quedado dicho, en el Dictamen 60/99.

**I. Las Disposiciones Adicionales** citadas de la Ley 3/1986, de 19 de marzo han sido incluidas en el Proyecto de texto refundido. La Primera, dentro del artículo 1 del mismo, titulado "Grupos y cuerpos de funcionarios"; la Segunda, como apartado 6 de la Disposición Adicional Segunda, que recoge el total de integraciones de funcionarios en los distintos cuerpos; las Tercera y Séptima en la Disposición Adicional Tercera, apartado 2, y la Quinta en la Disposición Adicional Cuarta.

Las modificaciones realizadas a la Ley 4/87 mediante el artículo 8 de la Ley 11/1998, han sido incorporadas en los artículos 1, 3, 4 (apartado 13), y en las Disposiciones Adicionales Tercera, apartado 2, párrafo segundo, Segunda, apartado 4, Quinta, Sexta y Séptima.

La modificación material que realizó la Ley 11/1990, de 26 de diciembre creando el Cuerpo de Matronas de Área de Salud se ha incorporado también al Proyecto.

**II. Cabe apreciar** que la labor realizada cumple esencialmente con el objetivo de la refundición, y se ha ejecutado dentro de los contenidos normativos que la disposición autorizante introdujo, sin que quepa hacer más que las siguientes observaciones particulares:

1. El Proyecto incluye en el Anexo un Preámbulo y contiene, además, unas líneas introductorias al Decreto-Legislativo. Cabe entender, y así lo estima el Consejo Jurídico, que el Preámbulo recogido en el Anexo tiene su sede más propia en el Decreto-Legislativo, dado el sentido de su exposición y la práctica imposibilidad de refundir las Exposiciones de Motivos de las sucesivas Leyes modificadoras de la 4/87.
2. La Disposición Adicional Décima de la Ley 11/1990, de 26 de diciembre, contiene un precepto relativo a integraciones y equiparaciones cuyo contenido no se advierte incorporado al texto refundido, y sin que tampoco se aprecie, del examen del expediente y del conjunto del ordenamiento, que haya sido derogada por otra norma posterior. Como ya expresó este Consejo en el Dictamen 60/99, desde un punto de vista legislativo, tanto son modificaciones las

que se conciben así de manera formal como las que materialmente producen ese efecto por el juego de relaciones entre leyes anteriores y posteriores. Así, tanto por el ámbito objetivo de la delegación como por el alcance de la misma (comprende las facultades de "aclarar, regularizar y armonizar"), tal norma sobre integraciones y equiparaciones debiera incorporarse al texto refundido, y ser objeto de derogación.

3. El artículo 3 del Proyecto (requisitos de titulación de acceso a los cuerpos), ha incluido la referencia a la posible creación de opciones que concreten la titulación necesaria, tal como el artículo 14 de la Ley 3/86 estableció en virtud de la reforma practicada mediante la Ley 3/1991, de 23 de diciembre. Desde un punto de vista de estricta técnica normativa, prescindiendo de la concreta técnica de refundir, no cabe duda de que tal adición goza de congruencia y, también, completa el marco de las titulaciones trayendo a la norma general la posibilidad de excepcionarla en función de las opciones que pueden configurarse dentro de los cuerpos. La cuestión concreta a dilucidar, y a la que el Consejo no da una respuesta afirmativa, es si tal previsión, establecida en un marco normativo ajeno a la refundición, puede, sin embargo, tener cabida en el texto refundido. Desde una postura en extremo respetuosa con la delegación, y entendiendo que ésta habilita pero también limita el poder normativo delegado, las facultades de regularizar, aclarar y armonizar se refieren a "los textos legales que se refunden", sin que hayan sido extendidas a otras normas complementarias o de obligado seguimiento constitucional, como sería la legislación básica. Por otra parte, las consecuencias de su no inclusión en el Proyecto de texto refundido resultan nulas, ya que la regulación de las opciones ha adquirido total vigencia en la Ley de la Función Pública.

4. La Disposición Final Única del Proyecto de texto refundido, bajo el título de "supletoriedad", indica que "*en todo lo no previsto en esta Ley, se estará a lo dispuesto en la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia*". Se reproduce así la Disposición Final 1<sup>a</sup> de la Ley 4/1987, pero, al tratarse de un texto refundido, ha de notarse que la primera referencia a la Ley debe sustituirse, precisamente, por la expresión "*texto refundido*".

5. En lo que se refiere al Decreto-Legislativo, su Disposición Derogatoria Única declara derogadas, además de las normas refundidas, "*cuantas disposiciones se opongan a lo previsto en esta Ley*", cláusula incompatible con la naturaleza de los poderes normativos delegados que se ejercen. Como expuso el Consejo Jurídico en el Dictamen 66/2000, la derogación general consignada no es la que correspondería a una refundición en la que sólo cabe derogar lo que concretamente se refunde, y sólo puede refundirse cuanto esté autorizado por la ley de delegación que, en nuestro caso, es la Disposición Final Segunda de la Ley 9/1999, de 27 de diciembre. Una dicción más acorde con las precisiones anteriores hubiera conducido a utilizar una redacción similar a la que ya se utilizó con ocasión de aprobar el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (Decreto Legislativo nº 1/1999, de 2 de diciembre), cuya Disposición Derogatoria dice:

"En virtud de su incorporación al Texto Refundido que se aprueba por este Decreto Legislativo, quedan derogadas las siguientes disposiciones:"

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.** El Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cuerpos y Escalas de la Región de Murcia reúne, básicamente, los requisitos exigidos para ser aprobado por el Consejo de Gobierno.

**SEGUNDA.** Se estiman esenciales las observaciones realizadas en la Consideración Cuarta, II. No obstante, V.E. resolverá.